Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4333
(zu Drucksache 8/4261)

27. 06. 80

Sachgebiet 210

Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)
— Drucksachen 8/3825, 8/4261 —

Bericht der Abgeordneten Dr. Laufs, Dr. Penner und Dr. Wendig

I. Allgemeines

Der Entwurf des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) ist vom Deutschen Bundestag in seiner 213. Sitzung am 23. April 1980 beraten und an den Innenausschuß (federführend), an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit (mitberatend) sowie an den Haushaltsausschuß gemäß § 96 GO überwiesen worden. Der Innenausschuß hat den Entwurf in seinen Sitzungen am 22. Mai, 13. Juni und abschließend am 19. Juni 1980 beraten; seine Stellungnahme wurde in drei Sitzungen der von ihm eingesetzten Berichterstattergruppe vorbereitet, die am 10. Juni 1980 eine Anhörung des Bundesbeauftragten und des Hessischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, von Vertretern der Länder, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Religionsgesellschaften durchgeführt hat.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat in seiner Sitzung am 12. Juni 1980 den Entwurf zustimmend zur Kenntnis genommen und dabei begrüßt, daß die datenmäßige Erfassung des Wahlrechtsausschlusses durch die Meldebehörden eng an diesen Zweck gebunden bleibt und eine Übermittlung an andere Behörden ausgeschlossen ist. Damit würden Mutmaßungen über die Gründe des Wahlrechtsausschlusses unterbunden, die in einer psychischen Erkrankung oder in einem strafrechtlich relevanten Verhalten liegen könnten.

Der Haushaltsausschuß wird seinen Bericht gemäß § 96 GO gesondert erstatten.

II. Schwerpunkte der Beratungen im Innenausschuß

1. Im Mittelpunkt der Beratungen im Innenausschuß standen die zwischen Bundesregierung und Bundesrat strittig gebliebenen Fragen sowie die Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände und der Vertreter der Religionsgesellschaften einerseits und der von der Berichterstattergruppe angehörten Datenschutzbeauftragten andererseits. Der Ausschuß kam dabei zu dem Ergebnis, daß auf die entscheidenden datenschutzrechtlichen Prinzipien des Entwurfs nicht verzichtet werden kann, daß diese datenschutzrechtliche Forderungen jedoch mit den Anliegen der Länder, der Gemeinden und denen der Religionsgesellschaften in Einklang gebracht werden sollten.

2. Der Ausschuß hat sich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates insbesondere mit den Fragen eines möglichen Eingriffs in die Organisationshoheit der Länder und Gemeinden (§ 1 Abs. 2 und 4 sowie § 18 Abs. 6), dem Umfang des Datenkatalogs in § 2, der Regelung von Löschung und Aufbewahrung der Daten — auch unter Berücksichtigung archivalischer Belange — in § 10, der objektiven Regelung des Hauptwohnungsbegriffs in § 12, der Datenübermittlung an andere Behörden — auch im Sicherheitsbereich — in § 18, der Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften in § 19 sowie der Melderegisterauskunft in § 21 befaßt und unter Aufrechterhaltung der datenschutzrechtlichen

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

Gesamtkonzeption des Entwurfs z. T. wesentliche Abweichungen von der Regierungsvorlage empfohlen.

Von besonderer Bedeutung erschien dem Ausschuß dabei die Ausgestaltung der Amtshilferegelung in § 18, mit der — auch in datenschutzrechtlicher Sicht — Neuland beschritten wird. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der von der Bundesregierung angestrebten Begrenzung des Umfanges der üblicherweise, und zwar unter den gleichen Voraussetzungen wie im allgemeinen Datenschutzrecht (vgl. z. B. § 10 BDSG), im behördlichen Bereich zu übermittelnden Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen eindeutig der vom Bundesrat geforderten Übermittlung aller Daten des § 2 Abs. 1 der Vorzug zu geben ist. Während jede andere Behörde oder sonstige öffentliche Stelle, sofern sie über § 18 Abs. 1 hinaus Daten oder Hinweise aus dem Melderegister benötigt, die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 dartun muß, soll in § 18 Abs. 3 den Sicherheitsbehörden des Bundes und Länder insoweit eine Sonderstellung eingeräumt werden: Die Verantwortung für die rechtmäßige Aufgabenerfüllung liegt hier, soweit es sich um die Übermittlung von Daten oder Hinweisen nach Absatz 2 handelt, allein bei der anfragenden Behörde, also nicht — wie bei der Datenübermittlung nach Absatz 1 — auch bei der Meldebehörde; darüber hinaus geht auch die Verpflichtung zur Prüfung nach § 6, ob durch die Verarbeitung oder sonstige Nutzung übermittelter Daten schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden, von der Meldebehörde auf die anfragende Behörde über. Diese besondere Stellung der Sicherheitsbehörden ergibt sich aus ihrem Auftrag; sie dient aber auch dem Schutz der Persönlichkeitssphäre des betroffenen Bürgers, weil von der anfragenden Sicherheitsbehörde der Meldebehörde gegenüber nicht der Grund für die Datenübermittlung offengelegt werden muß.

Ein solches Abweichen von den allgemeinen Übermittlungsgrundsätzen des Datenschutzrechts macht es nach Auffassung des Ausschusses allerdings erforderlich, die Prüfung durch die Datenschutz-Kontrollorgane in Form einer Aufzeichnung der erforderlichen Mindestangaben, die in der Verantwortung der Sicherheitsbehörde liegt und bei dieser zu erfolgen hat, vorzuschreiben; dem vom Bundesrat geforderten Verzicht auf diese Vorschrift konnte der Ausschuß infolgedessen nicht zustimmen.

§ 18 Abs. 6 fand in den Ausschußberatungen eine Fassung, die der Forderung mehrerer Länder, im Hinblick auf ihr Kommunalverfassungsrecht auf eine bundeseinheitliche Festlegung eines „funktionalen Behördenbegriffs" zu verzichten, Rechnung trägt.

3. Der Ausschuß hat schließlich die vom Bundesrat aufgeworfenen Bedenken hinsichtlich der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 75 Nr. 5 GG geprüft. Er teilt den von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates vertretenen Standpunkt, daß der Entwurf als Ganzes den Anforderungen entspricht, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für ein Rahmengesetz entwickelt worden sind. Dies gilt um so mehr, als der Ausschuß nicht nur die von der Bundesregierung bereits zugestandene Streichung des Absatzes 2 in § 23 sowie des Satzes 2 in § 26 Abs. 1 als sachgerecht angesehen und in seine Empfehlung übernommen hat, sondern z. B. durch Streichung des Absatzes 2 und Änderung des Absatzes 4 in § 1 auch den Bedenken über mögliche Eingriffe in die Organisationshoheit der Länder und Gemeinden Rechnung getragen hat. Neben den durch die Landesgesetzgebung ausfüllungsfähigen und ausfüllungsbedürftigen, jedenfalls auf eine Ausfüllung hin angelegten Vorschriften des Ersten bis Vierten Abschnittes enthält der Entwurf in § 20 und in seinem Fünften Abschnitt (mit Ausnahme des § 23 a) aber auch Bestimmungen, deren unmittelbare Geltung sich schon aus ihrem Regelungsgehalt eindeutig ergibt, ohne daß dies in § 23 ausdrücklich erwähnt zu werden brauchte.

III. Zu den Bestimmungen im einzelnen

Der Ausschuß hat in einer Reihe von Fällen dem Regierungsentwurf in der Fassung der Gegenäußerung zugestimmt. Im folgenden soll daher nur auf die Punkte eingegangen werden, die zu einer Erörterung im Ausschuß, insbesondere im Hinblick auf die Wünsche der angehörten Sachverständigen, geführt haben. Dort, wo der Ausschuß den Empfehlungen des Bundesrates gefolgt ist, wird auf dessen Begründung der Änderungsvorschläge Bezug genommen.

Zu § 1 Abs. 2

Der Ausschuß schlägt vor, die Vorschrift ersatzlos zu streichen. Er begrüßt zwar das in der Vorschrift zum Ausdruck kommende generelle Anliegen, die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Meldebehörden an den Vorbehalt des Gesetzes zu binden, kann sich indes den vom Bundesrat erhobenen und von den kommunalen Spitzenverbänden nachhaltig unterstützten Bedenken, die Regelung greife in unzulässiger Weise in das verfassungsrechtlich verbriefte Organisationsrecht der Gemeinden ein, nicht verschließen.

Die mögliche Übertragung weiterer Aufgaben auf die Gemeinden durch den Landesgesetzgeber erfordert nach den jeweiligen Gemeindeordnungen ohnehin eine gesetzliche Grundlage. Da die Meldebehörden mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Landes Rheinland-Pfalz organisatorischer Teil der Gemeinden sind, dürften auf dieser Ebene Übertragungen auf dem Verwaltungswege von vornherein ausscheiden. Eine besondere Vorschrift im Bundesrecht ist somit entbehrlich.

Sorge bereitete dem Ausschuß die Frage der zusätzlichen Aufgabenzuweisung innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft. Aus Gründen des Datenschutzes hielt er es für erwägenswert, zumindest für Ge-

meinden ab einer bestimmten Größenordnung das Erfordernis einer kommunalen Satzung vorzuschreiben. Dies erwies sich nach sorgfältiger Prüfung jedoch als verfassungsrechtlich problematisch. Der Ausschuß kann daher nur seine Hoffnung zum Ausdruck bringen, daß bei einer anstehenden Aufgabenübertragung in größeren Städten jeweils die gewählte Vertretungskörperschaft hiermit befaßt wird und damit eine wichtige Kontrollfunktion wahrnehmen kann.

Zu § 1 Abs. 4

Die Fassung des Regierungsentwurfs erschien dem Ausschuß zu eng. Die von ihm vorgeschlagene Bezugnahme auf „andere Rechtsvorschriften" dient der Klarstellung und soll überdies gewährleisten, daß an der subsidiären Geltung der Landesdatenschutzgesetze keine Zweifel bestehen. Ebenfalls der Klarstellung dient der Hinweis auf die im Melderegister gespeicherten Daten: Mit ihm soll erreicht werden, daß die Erhebung, Verarbeitung oder sonstige Nutzung von Daten für andere als die in § 1 Abs. 1 bezeichneten Aufgaben, die die Meldebehörden auf Grund innergemeindlichen Organisationsaktes wahrnehmen könnten, dann nicht den Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes unterliegen.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 7 a

Die Aufnahme des Datums „erwerbstätig/nicht erwerbstätig" war im Hinblick auf § 4 Nr. 3 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 308) veranlaßt. Dort ist den Meldebehörden aufgegeben, dieses Datum bei der An- und Abmeldung auf dem Meldeschein zu erfassen. Von einer Speicherung der Berufsangabe sah der Ausschuß ab, weil er insoweit davon ausgeht, daß dieses Datum nicht aktuell gehalten werden und somit zu einer vor allem für den Betroffenen oftmals nachteiligen Unrichtigkeit des Melderegisters führen kann.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 10

Nach § 4 Nr. 3 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 308) muß für die Wanderungsstatistik bei der meldebehördlichen An- und Abmeldung das Datum „rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Kirche, Religionsgesellschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft" auf dem Meldeschein erfaßt werden. Eine Übernahme dieser Formulierung mit der Folge, daß die Zugehörigkeit des Meldepflichtigen zu einer „Weltanschauungsgemeinschaft" künftig gespeichert wird, erschien dem Ausschuß im Hinblick auf Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 136 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung bedenklich. Dort wird das Fragerecht von Behörden auf die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft beschränkt, sofern eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert. Die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer Weltanschauungsgemeinschaft läßt sich aus diesen Verfassungsbestimmungen nicht rechtfertigen; sie verleitet im Gegenteil zu der irrigen Auffassung, daß hier etwas anderes gemeint sei. Die vom Ausschuß vorgeschlagene Formulierung entspricht seiner Überzeugung nach geltendem Verfassungsrecht und trägt sowohl den Bedürfnissen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften als auch denen der Statistik Rechnung.

Als Folge dieser Regelung war eine Änderung des o. g. Gesetzes vom 14. März 1980 veranlaßt; vgl. hierzu § 23 a.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 11 a

Die Ergänzung des Katalogs um das Merkmal „Tag des Ein- oder Auszugs" ist sowohl für die Fragen der Wahlberechtigung als auch der Zuständigkeit für die Ausstellung von Lohnsteuerkarten erforderlich, die beide stichtagsabhängig sind.

Zu § 2 Abs. 1 Nr. 15

Der Ausschuß war der Auffassung, daß eine Speicherung der Seriennummer des Personalausweises oder des Passes auf Grund Bundesrechts nicht notwendig sei. Die Vertreter der Bundesregierung haben im Verlaufe der Beratungen erklärt, daß dieses Datum für die Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden des Bundes nicht unbedingt erforderlich sei und somit hierauf verzichtet werden könne. Da zur Identifizierung einer Person und zum Nachweis seiner Wohnung die übrigen Daten des Absatzes 1 ausreichen, konnte insoweit Streichung erfolgen. Der Ausschuß geht hingegen davon aus, daß die Landesgesetzgeber nach § 2 Abs. 4 nicht gehindert sind, vorzuschreiben, die Seriennummer für die Erfüllung von Landesaufgaben zu speichern. In Betracht käme nach Darstellung der angehörten Ländervertreter vor allem eine Speicherung für Zwecke des Polizeivollzugsdienstes und andere Sicherheitsaufgaben der Länder.

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 3

Nach § 2 Abs. 2 des Personalausweisgesetzes kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, daß der Personalausweis nicht zum Verlassen des Gebietes des Geltungsbereiches der Bundesrepublik Deutschland über eine Auslandsgrenze berechtigt. Diese Vorschrift muß eine entsprechende Ergänzung im Melderechtsrahmengesetz haben, weil die Meldebehörden in der Regel bei der Ausstellung von Personalausweisen mitwirken. Bei einem Verzicht auf die Speicherung und Übermittlung (§ 17 Abs. 1) des fraglichen Datums wäre schon im Falle eines Wohnungswechsels die getroffene Anordnung unter Umständen zu umgehen, so daß die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Personalausweisgesetz leer liefe. Die vorgeschlagene Ergänzung soll dies verhindern.

Zu § 2 Abs. 3 und § 4 Abs. 2

Im Verlaufe der Beratungen stellte sich heraus, daß die Meldebehörden die Angabe „Anschrift vom

1. September 1939" ausschließlich zur Weitergabe an die Heimatortskarteien des kirchlichen Suchdienstes erheben. Da eine Verwendung für andere Zwecke nicht in Frage kommt, kann auf eine Speicherung im Melderegister verzichtet werden. Folgerichtig konnte die mit § 2 Abs. 3 bezweckte Regelung aus der Vorschrift des § 2 herausgenommen und mit ihrem sachlichen Gehalt als neuer Absatz 2 in § 4 aufgenommen werden. Die bisherige Regelung wurde um eine im Regierungsentwurf nicht enthaltene, aber notwendige Aussage ergänzt, wonach durch Landesrecht das Nähere über die Übermittlung zu regeln ist.

Zu § 10

Die Neufassung der Vorschrift, insbesondere der neue Absatz 3 a und Absatz 4 Satz 2, trägt sowohl den Bedenken des Bundesrates hinsichtlich des Aufwandes für die Löschung von Daten, z. B. in Papierregistern, als auch den archivalischen Belangen Rechnung.

Zu § 11 Abs. 3

Der Ausschuß stimmt grundsätzlich der Fassung des Regierungsentwurfs zu, wonach der Wohnungsgeber bei der An- oder Abmeldung lediglich eine Mitwirkungsfunktion haben soll. Er ist der Auffassung, daß mit der Fassung des Satzes 1 die mit Ausnahme der in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg derzeit geltende Rechtslage abgedeckt ist, wonach dem Wohnungsgeber als Nebenmeldepflichtigem erst bei Unterlassen der Meldung durch den Hauptmeldepflichtigen eine Anzeigepflicht obliegt.

Der neu angefügte Satz 2 berücksichtigt hingegen, daß im Land Baden-Württemberg seit kurzem eine selbständige Meldepflicht des Wohnungsgebers besteht. Der Ausschuß respektiert insoweit die Entscheidung des dortigen Gesetzgebers, war aber andererseits der Auffassung, daß ein weiteres Auseinanderlaufen der Rechtsentwicklung künftig nicht mehr hingenommen werden sollte.

Zu § 16 Abs. 5

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß für die Erstreckung des Meldegeheimnisses auf die Leiter von Beherbergungsstätten und Einrichtungen keine sachliche Notwendigkeit besteht. Er empfiehlt daher Streichung.

Zu § 18 (insgesamt)

Ziel der Ausschußberatungen zur Frage der Datenübermittlungen im öffentlichen Bereich war, eine Lösung zu finden, die zu keinen Erschwernissen in der Praxis führt. Er hat daher sehr sorgfältig die vorgetragenen Argumente von seiten des Datenschutzes einerseits und von seiten des Verwaltungsvollzuges andererseits gegeneinander abgewogen. Die vom Ausschuß beschlossene Fassung der Vorschrift trägt seiner Überzeugung nach dem Anliegen beider Seiten Rechnung.

Generell wurde die Frage erörtert, ob die Länder neben der einschlägigen Regelung in diesem Gesetz das Recht haben, eigene Datenübermittlungsvorschriften für die von ihnen nach § 2 Abs. 4 zu bestimmenden zusätzlichen Daten (z. B. die Seriennummer des Personalausweises/Passes) zu erlassen. Diese Frage wurde einmütig bejaht. Sofern die Länder von ihrer Ermächtigung nach § 2 Abs. 4 Gebrauch machen, ist durch Landesrecht dafür Sorge zu tragen, daß dem Bundesrecht entsprechende Übermittlungsvorschriften klarstellen, unter welchen Voraussetzungen das jeweilige Datum übermittelt werden darf. Der Bundesgesetzgeber konnte diese Materie allein schon deshalb nicht regeln, weil er die zusätzlich zu bestimmenden Daten im voraus nicht kennen kann.

Zu § 18 Abs. 1

Nach Absatz 1 dürfen die Meldebehörden einige wenige Daten unter dem dort genannten Abwägungsgebot an andere Behörden oder sonstige öffentlichen Stellen weitergeben. Der Ausschuß hat den Katalog der zu übermittelnden Daten entsprechend dem Wunsch der Verwaltungspraxis geringfügig erweitert und — dies allerdings beschränkt auf die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder — zusätzlich noch die Personalausweis- bzw. Paßdaten (ohne Seriennummer) aufgenommen. Der im Ausschuß diskutierte Vorschlag, das in Absatz 1 normierte Abwägungsgebot gänzlich zu streichen, also für die dort genannten Daten gleichsam eine an keinerlei Voraussetzungen gebundene Übermittlung zuzulassen, wurde verworfen. Der Ausschuß sieht keine sachliche Notwendigkeit dafür, das im gesamten Amtshilferecht geltende und nach den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder bestehende Abwägungsgebot im Verkehr zwischen Meldebehörden und dem übrigen öffentlichen Bereich nicht gelten zu lassen. Ihm schien diese Frage, die vor allem bei automatisierter Datenübermittlung Probleme aufwerfen kann, auch noch nicht hinreichend ausdiskutiert, so daß eine andere Entscheidung im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vertretbar erschien. Hinzu kommt, daß sich das Problem generell stellt und daher nicht lediglich unter dem Aspekt des Melderechts gesehen werden kann.

Zu § 18 Abs. 3

Der Ausschuß spricht sich im wesentlichen für die Beibehaltung der Fassung des Regierungsentwurfs aus. Er hat sich indes bemüht, die dort sehr abstrakt formulierte „Protokollierungspflicht" der Sicherheitsbehörden zu konkretisieren. Insbesondere hat er das für diesen Vorgang verwendete Wort „Niederschrift" durch das Wort „Aufzeichnung" ersetzt, was im Zusammenhang mit dem jetzt genau beschriebenen Inhalt der Aufzeichnung deutlich machen soll, daß der Aufwand für die Erstellung dieser Aufzeichnungen so gering wie möglich gehalten werden sollte. Die Aufzeichnungen sollen ausschließlich dem Zweck dienen, den Datenschutz-Kontrollorganen einen Einstieg zur Prüfung der bei der Bearbeitung des jeweiligen Einzelfalles entstehenden Aktenunterlagen zu ermöglichen.

Die vorgetragenen Bedenken, wonach mit Hilfe der Aufzeichnungen eine neue und vor allem sensible Datei entstehe, die einen möglichen Mißbrauch begünstige, hält der Ausschuß nicht für stichhaltig. Er vertritt den Standpunkt, daß einem möglichen Mißbrauch dieser Datei schon deshalb enge Grenzen gezogen sind, weil sie kaum geeignet erscheint, verwertbare Auskünfte über die Hintergründe und Details des jeweiligen Einzelfalles zu geben und es überdies gerade den Sicherheitsbehörden gelingen müßte, technische und organisatorische Vorkehrungen zu schaffen, die einen unbefugten Zugang zu ihr weitgehend ausschließen.

Insgesamt hält der Ausschuß diese Aufzeichnungspflicht für ein geeignetes Instrument, um den Datenzugang im öffentlichen Bereich auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Datennutzer und den unterschiedlichen Grad der Sensitivität der Daten abzustellen.

Zu § 18 Abs. 4

Im Ausschuß bestand Einmütigkeit, daß es sich bei dieser Vorschrift ebenfalls um eine rahmenrechtliche Regelung handelt, was zur Folge hat, daß sie nicht schon bei Inkrafttreten des Gesetzes Anwendung finden kann.

Zu § 18 Abs. 6

Die vom Bundesrat vorgetragenen Bedenken gegen die im Regierungsentwurf vorgesehene Abgrenzung der Meldebehörden im funktionalen Sinne hielt der Ausschuß im Grundsatz für begründet. Er war jedoch der Auffassung, daß Datenschutz auch bei der Weitergabe von Daten innerhalb einer Gemeinde nicht außer Kraft gesetzt werden darf. Die Neufassung der Vorschrift trägt den geltend gemachten Bedenken Rechnung und fand die volle Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände. Im Gegensatz zu den externen Stellen dürfen danach innerhalb der jeweiligen Gemeinde sämtliche der in § 2 Abs. 1 aufgeführten Daten und Hinweise weitergegeben werden. Für die übrigen Daten und Hinweise im Melderegister schien hingegen eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung zugunsten der Datenweitergabe innerhalb einer Gemeinde nicht erforderlich.

Zu § 19 (insgesamt)

Die Fassung des Regierungsentwurfs war auf den entschiedenen Widerstand der beiden großen Amtskirchen sowie auf Ablehnung bei den Ländern gestoßen. Es wurde vor allem kritisiert, daß mit der beabsichtigten Regelung der nach Auffassung der Kirchen verfassungsrechtlich garantierte Anspruch auf die Übermittlung von Daten aus dem staatlichen Bereich unterlaufen werde. Obwohl vor allem von seiten des Datenschutzes der Anspruch auf Ausweitung des Katalogs der zu übermittelnden Daten bestritten wird, sah sich der Ausschuß veranlaßt, den Bedenken gegen die Regierungsfassung Rechnung zu tragen und die Vorschrift neu zu konzipieren.

Die empfohlene Fassung fand die Zustimmung der an der Anhörung beteiligten Vertreter der beiden großen Amtskirchen.

Zu § 19 Abs. 1

Die Fassung deckt sich mit dem Vorschlag des Bundesrates.

Zu § 19 Abs. 2

Abweichend von dem Vorschlag des Bundesrates gelangte der Ausschuß zu der Überzeugung, daß die von Nichtmitgliedern zu übermittelnden Daten enumerativ festgelegt werden sollten. Im Hinblick auf die unterschiedlichen staatskirchenrechtlichen Verhältnisse in den Ländern war indes eine Öffnungsklausel für den Landesgesetzgeber erforderlich.

Zu § 19 Abs. 3

Die vom Ausschuß empfohlene Fassung deckt sich mit dem zweiten Halbsatz des Absatzes 1 der Regierungsfassung.

Zu § 20 Abs. 3

Die vorgenommene Ersetzung des „Deutschen Patentamtes" durch das „Bundesarchiv" beruht auf praktischen Erwägungen. Das Bundesarchiv gehört zum Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern, der allein oder federführend für die Rechtsverordnungen nach § 20 Abs. 1 und 2 verantwortlich sein wird.

Zu § 21 Abs. 2

Der Ausschuß hat sich in der Frage, ob für eine erweiterte Melderegisterauskunft ein rechtliches Interesse — wie es die Regierungsfassung vorsieht — oder lediglich ein berechtigtes Interesse verlangt werden soll, der Auffassung des Bundesrates angeschlossen. Anders als dieser war er jedoch der Meinung, daß in den Fällen des rechtlichen Interesses aus Gründen des Gläubigerschutzes die Benachrichtigungspflicht nach Absatz 2 Satz 2 entfallen sollte.

Zu § 21 Abs. 5

Im Hinblick darauf, daß nach der Ausschußempfehlung zu § 21 Abs. 2 an die Stelle des rechtlichen Interesses das wesentlich leichter glaubhaft zu machende „berechtigte Interesse" treten soll, erschien es erforderlich, zum Interessenausgleich der Beteiligten ein Gegenrecht des Betroffenen zu schaffen. Hierfür bot sich das schon nach dem Melderecht mehrerer Länder bestehende Institut der Auskunftssperre an, welches dem Betroffenen bei Nachweis eines berechtigten Interesses das Recht einräumt, die erweiterte Melderegisterauskunft über seine Daten nach Absatz 2 sperren zu lassen.

Zu § 21 Abs. 7

Folgeänderung zu § 18 Abs. 6.

Zu § 22 Abs. 2

Die vom Ausschuß gebilligte Fassung trägt im wesentlichen dem Anliegen des Bundesrates Rechnung, der eine Regelung dieser Materie durch Landesrecht vorgeschlagen hat. Der Ausschuß konnte sich jedoch nicht — wie vom Bundesrat gefordert — dazu verstehen, die Regelung insgesamt aus dem Gesetz herauszunehmen. Er sah durchaus ein Bedürfnis dafür, den in Frage stehenden Sachverhalt im Bundesrecht zu regeln, wenn auch nur in der Form, daß den Ländern ein Rahmen gegeben wird, in welchem sie die Voraussetzungen (Einwilligungs- oder Widerspruchslösung) für die Melderegisterauskunft über Alters- und Ehejubiläen regeln können.

Zu § 23 a

Im Verlaufe der von den Berichterstattern durchgeführten Sachverständigenanhörung haben die Länder mit Nachdruck vorgetragen, daß die Polizei zumindest dort, wo die Melderegister noch nicht automatisiert, sondern in konventioneller Form (z. B. mit Melderegisterkarten) geführt werden, noch für eine Übergangszeit die Möglichkeit haben muß, wie bisher Einsicht in die Melderegister zu nehmen; ob sie dies ohne eine entsprechende Ermächtigung weiterhin tun kann, sei nach dem Wortlaut des § 18 fraglich. Der Ausschuß vermochte sich dieser Argumentation nicht zu verschließen. Die empfohlene Übergangsvorschrift soll es dem Landesgesetzgeber ermöglichen, für die Zeit bis zum 31. Dezember 1985 eine Rechtsgrundlage für die Einsichtnahme der Polizei in das Melderegister zu schaffen.

Zu § 24 Abs. 2

Die Änderungen gegenüber dem Regierungsentwurf sind ausschließlich redaktioneller Art.

Zu § 24 a

Eine Änderung des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes war im Hinblick auf § 2 Abs. 1 Nr. 10 erforderlich; vgl. im übrigen die Ausführungen zu § 2 Abs. 1 Nr. 10.

Bonn, den 25. Juni 1980

Dr. Laufs **Dr. Penner** **Dr. Wendig**

Berichterstatter